

BAB 5

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Sejak awal berdirinya ASEAN, isu investasi dianggap penting. Investasi diyakini sebagai solusi untuk kondisi kemiskinan, kekurangan modal dan teknologi yang dihadapi oleh seluruh negara anggota. Seiring dengan terjadinya regionalisme investasi, keberadaan investasi intra kawasan akan menjadi sangat penting kedudukannya dalam pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN.

Dalam penelitian ini terdapat termuan yang meyakinkan untuk membuktikan asumsi teori neo-realis mengenai posisi negara dalam proyek regionalisasi. Juga dapat dibuktikan bahwa negara (khususnya ASEAN-5) memiliki kemampuan untuk memengaruhi OFDI. Negara dapat mempengaruhi arah penempatan OFDI.

OFDI adalah alat untuk memenuhi kepentingan nasional masing-masing negara, dan dalam konteks kebijakan OFDI negara-negara ASEAN-5, dimana tak satupun dari negara-negara tersebut yang menjadikan ASEAN sebagai tempat utama investasi luar negeri perusahaan-perusahaannya, menunjukkan bahwa komitmen terhadap integrasi ekonomi ASEAN tidaklah cukup tinggi. Potensi OFDI negara-negara Asean-5 gagal dimanfaatkan sebagai kekuatan integratif kawasan.

Sebagai sebuah proyek, ASEAN sudah berusia lebih dari empat dasawarsa. Dengan segala upaya yang telah dilakukan, ASEAN masih belum bisa memenuhi salah satu indikator penting bagi kehadiran sebuah integrasi ekonomi regional yang mantap, yaitu terjadinya tingkat perdagangan dan investasi yang menjadi lebih intensif disatu kawasan dibandingkan dengan bagian dunia lainnya. Hal ini merujuk pada rendahnya proporsi investasi intra-kawasan.

Tren investasi intra-ASEAN (termasuk dalam periode penelitian ini) bersifat fluktuatif, dan cenderung stagnan pada posisi yang rendah. Pada tahun 2008 intra-ASEAN (17,7%) sementara posisi investasi intra-UE (66%). Sebagai perbandingan, pada 2005 arus FDI selatan-selatan mencapai 36,6%. Padahal kelompok ASEAN-5 telah muncul sebagai sumber FDI yang signifikan.

Profile Investasi intra-ASEAN hingga tahun 2008 adalah sebagai berikut: terkait dengan kebijakan FDI pada umumnya di negara-negara ASEAN, bersifat dinamis. Sebanyak 85,45% terkonsentrasi di ASEAN-5, selebihnya 14,55% di Brunei+CLMV. Singapura pemasok FDI terbesar bagi kawasan (65%), Malaysia (17,7%), Indonesia (9%), Thailand (4,9%). Thailand menyerap FDI intra-ASEAN terbanyak (27,9%), Malaysia (24,7%), Singapura (20,1%), Indonesia (10,3%), Filipina (2,41%). Terdapat dua pola investasi intra-ASEAN: antar ASEAN-5 dan ASEAN-5 dengan CLMV.

Rangking sektoral: 1.Manufaktur 2. Finance & service 3. Real Estate 4.Service 5.Trade/Commerce 6.Mining 7.Agriculture, perikanan, kehutanan. *Division of labour* regional: Singapura (finansial, asuransi, manufaktur); Malaysia (real estate, manufaktur, jasa); Indonesia (real estate); Thailand (pertambangan, jasa, manufaktur). Leading sector: industri (manufaktur) pangan. Faktor pendorong FDI intra-ASEAN: mencari pasar, mencari sumber daya (sektor primer), mencari efisiensi. Terdapat pengaruh negara yang cukup besar. Dari 18 multinasional raksasa ASEAN yang masuk 100 besar dari negara berkembang, 11 dari Singapura, 6 dari Malaysia, 1 Filipina. Dari 11 asal Singapura, 6 diantaranya dimiliki Pemerintah Singapura.

Menyadari pentingnya aliran dana investasi sebagai komponen pembangunan, negara anggota ASEAN secara individu telah berusaha melakukan berbagai reformasi atas rezim investasinya. Langkah tersebut kemudian dikoordinasi dalam wadah kerja sama regional. Namun, berbagai koordinasi di tingkat regional mengenai investasi itu bisa dikatakan gagal. Integrasi ekonomi ASEAN masih berada pada tingkat yang lemah karena proporsi investasi intra-kawasan relatif selalu rendah.

Salah satu indikator ketidakseriusan untuk menggarap potensi investasi intra-ASEAN terlihat dari *timing* untuk memperhatikan isu ini. Skema AIA yang *rigid* dan ketat menunjukkan penggarapan yang lebih serius atas isu ini dibanding periode-periode sebelumnya. Kenapa investasi intra-ASEAN baru dipandang penting pada dekade 2000-an dan tidak dari tiga dasawarsa sebelumnya? Dapat disimpulkan bahwa negara-negara ASEAN memang tak ingin investasi intra-kawasan ASEAN meningkat. Karena lebih menguntungkan untuk melakukan

OFDI ke luar kawasan. Jadi regionalisasi dibidang investasi sebenarnya sangat memungkinkan untuk benar-benar terjadi, tetapi hal itu tidak terjadi di ASEAN.

Karena upaya meningkatkan investasi intra kawasan ASEAN gagal dicapai, baik dengan strategi perdagangan (melalui AFTA-yang berarti menunjukkan kualitas nilai tambah yg bergantung pada tingkat penguasaan teknologi dan besaran investasi) maupun melalui strategi kontrol investasi keluar negara yang dianut mayoritas negara ASEAN.

ASEAN adalah sebuah regionalisme yang unik dan telah mengalami pasang surut dalam waktu yang panjang. Sejalan dengan perkembangan ekonominya, ASEAN 5 (Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand) bukan lagi hanya menjadi negara penerima FDI, tetapi juga telah muncul sebagai sumber/pemasok OFDI. Suatu hal yang kembali menempatkan ASEAN dalam ujian. Ketika negara-negara ASEAN masih memposisikan diri sebagai pihak yang murni penerima FDI dari luar kawasan, ujian bagi agenda ASEAN adalah mencegah persaingan tak sehat dalam menarik FDI ke kawasan. Ketika negara-negara ASEAN, khususnya ASEAN-5 telah mencapai fase sebagai negara sumber FDI, tantangan lain muncul, yaitu kemana OFDI harus diarahkan, ke dalam kawasan meski kurang menguntungkan atau keluar kawasan. Pilihan yang disebutkan terakhir bisa memberikan keuntungan pada negara pelaku secara individual, namun disisi yang lain memberikan kerugian pada upaya membangun integrasi ekonomi di kawasan.

Kasus ASEAN menunjukkan bahwa kehadiran organisasi regional secara formal belum tentu menjadi pra-syarat terjadinya regionalisme investasi. Praktis sejak awal, proses regionalisasi ekonomi ASEAN berada dalam bayang-bayang regionalisasi Asia Timur yang pertama-tama dirancang oleh Jepang. Peran Jepang sebagai motor modernisasi dan pembangunan di Asia adalah hal yang diakui secara luas.

Kebangkitan ekonomi Jepang selepas tahun 1950-an telah memungkinkan terjadinya ekspansi modal Jepang ke kawasan Asia Tenggara sejak tahun 1960-an. Stabilisasi politik di kawasan, dengan berdirinya ASEAN telah membuat Jepang menjadikan Asia Tenggara sebagai salah satu alternatif penempatan FDI yang penting. Setelah Plaza Accord pada tahun 1985, ekspansi FDI Jepang meningkat amat pesat hingga tahun-tahun awal periode 1990-an. Setelah periode tersebut

perekonomian Jepang praktis mengalami pertumbuhan yang lambat bahkan stagnasi. Sebagian peran Jepang sebagai sumber FDI dan pertumbuhan ekonomi kawasan ASEAN kemudian diambil alih oleh Korea Selatan, Taiwan dan Hong Kong yang telah mencapai status sebagai negara industri baru sejak awal tahun 1980-an.

Peranan Jepang dalam membangun kawasan ASEAN juga memiliki implikasi yang tak terduga pada pembentukan wajah Asia Timur kedepannya. Modal Jepang di kawasan ASEAN dikelola bersama para pengusaha lokal yang berasal dari kalangan keturunan China. Kemajuan ekonomi di negara-negara ASEAN telah membuat kelompok pengusaha ini, yang meskipun telah berasimilasi dengan cukup baik terhadap masyarakat di negara dimana mereka tinggal, tetap memelihara ciri, identitas dan jaringannya yang ada dikawasan Asia timur.

Ketika ekonomi China mulai di reformasi tahun 1978, para Pemimpin China melihat kekuatan pebisnis keturunan China di Asia Tenggara sebagai salah satu pihak yang harus dilibatkan dalam proses pembangunan China. Meskipun alasan romantis bukanlah alasan utama bagi para pebisnis ini untuk melakukan investasi di China, namun efektifitas jaringan para pengusaha keturunan China ini terlihat antusias memanfaatkan peluang yang terbuka di China. Pemerintah negara-negara ASEAN-5 juga melihat reformasi dan kemudian kebangkitan ekonomi China dengan sikap yang mendua. Mereka merasakan adanya ancaman, tetapi sekaligus peluang. Dari segi peluang, mereka nampaknya mengambil sikap untuk mencoba memanfaatkan pertumbuhan China dengan membuat hubungan ekonomi yang lebih dekat. OFDI dari ASEAN dalam jumlah amat besar jika dibandingkan yang dialirkan ke ASEAN sendiri, mengalir ke China. Selama dua puluh tahun terakhir, praktis China adalah tujuan OFDI negara-negara ASEAN-5 yang utama.

Dari segi ancaman, China adalah pihak yang dianggap mengalihkan arah FDI global dari kawasan ASEAN. Hal mana nampak dengan jelas dari pola aliran OFDI ASEAN sendiri yang mengalir ke China Raya (*Mainland*, Macao, Taiwan dan Hong Kong) dan membuat proyek integrasi ekonomi ASEAN berada dalam krisis karena proporsi investasi intra-kawasan yang terus menerus berada pada tingkatan yang rendah. Namun, sebagian negara-negara ASEAN-5 memang

menikmati keuntungan dari pertumbuhan China melalui OFDI yang ditanamkan di negara tersebut. Sementara dari kaca mata China selama ini, kawasan ASEAN adalah salah satu sumber inward FDI ke China, namun bukan tempat favorit untuk OFDI China. ASEAN adalah *nett* investor untuk China.

Dinamika ekonomi China telah menjadi faktor eksternal yang memengaruhi tingkat investasi intra-ASEAN secara signifikan. Walaupun dalam forum-forum bilateral ASEAN-China selalu disebutkan bahwa ASEAN dan China tak bersaing memperebutkan FDI dunia, nampaknya sulit dibantah bahwa ASEAN dan China bersaing memperebutkan *outward* FDI ASEAN.

Posisi ASEAN sebagai sumber FDI yang ternyata kurang dapat dimanfaatkan oleh ASEAN sendiri, dapat dipandang sebagai kerugian. Adalah ironi, ketika integrasi ekonomi ASEAN-China dapat sangat pesat berkembang dalam duapuluh tahun terakhir, sementara empatpuluh tahun perjalanan ASEAN gagal menghasilkan integrasi regional yang lebih dalam dengan melihat performa investasi intra-ASEAN sebagai indikatornya. Tak berlebihan untuk menyimpulkan bahwa posisi investasi intra-ASEAN terus menerus berada dalam posisi yang terjepit antara kepentingan nasional masing-masing negara ASEAN-5 untuk memaksimalkan potensinya dengan berinvestasi ke China dan komitmen untuk meningkatkan kualitas integrasi ekonomi kawasan ASEAN sendiri.

Upaya untuk meningkatkan volume investasi intra-ASEAN selayaknya mendapat perhatian dari kalangan pemimpin ASEAN, setidaknya karena dua alasan. Pertama, regionalisme investasi telah menjadi tren global. Artinya pergerakan FDI akan terkonsentrasi pada kawasan masing-masing. Kedua, arus FDI global yang masuk ke kawasan, berada dalam posisi yang rentan akibat krisis di tempat lain. Krisis finansial global tahun 2008 kemarin berpengaruh pada jumlah FDI yang masuk ke kawasan ASEAN.

ASEAN adalah regionalisme yang berciri *state-led* dan upaya meningkatkan performa investasi intra-ASEAN perlu ditempuh dengan memperbaiki perhatian pemerintah negara-negara ASEAN pada kegiatan OFDI masing-masing negara. Secara fundamental, keberadaan arus FDI intra-ASEAN yang bermuara pada terbentuknya entitas bisnis yang dimiliki oleh perusahaan dari minimal dua negara

ASEAN merupakan indikator tumbuhnya “*trust*” yang kuat antar masyarakat negara anggota ASEAN.

Memang diperlukan kerjasama dengan dunia usaha, karena kerangka yang disiapkan pemerintah negara-negara ASEAN hanya akan menjadi lebih efektif bila dunia usaha ASEAN menyambutnya dengan menumbuhkan orientasi bisnis yang mendukung agenda regionalisme ASEAN yang dijalankan negaranya. Antara lain dengan memprioritaskan investasi di sesama negara ASEAN begitu ada kemampuan ekspansif suatu korporasi keluar wilayah negaranya, disamping tetap menjadi motor penyediaan lapangan kerja dan pembangunan di negara masing-masing. Pemerintah masing-masing juga berperan memberikan dorongan bagi terjadinya peningkatan investasi intra-ASEAN. Muaranya, perusahaan transnasional atau multinasional ASEAN dapat menjadi tuan rumah dikawasan sendiri.

5.2. Rekomendasi

Dalam pandangan UNCTAD, terus meningkatnya OFDI negara-negara ASEAN adalah bagian dari kesadaran baru, dimana OFDI diyakini dapat memperkuat kemampuan kompetitifness dari perusahaan-perusahaan asal negara mereka atau membawa keuntungan lainnya pada *home economy*.

Beberapa negara berkembang sekarang aktif mendorong perusahaan mereka untuk berinvestasi diluar negeri. Ini adalah hal yang sedang tumbuh terutama di Asia, dimana beberapa pemerintahan telah membentuk badan yang khusus yang menyediakan bentuk-bentuk dukungan kepada *outward investors*. Bagi beberapa negara, tindakan tersebut dapat menolong terjadinya peningkatan aspek kompetitif dari perusahaan yang terlibat. Dimana tingkat kapabilitas minimum tertentu dalam sektor kapabilitas dunia usaha domestik mungkin diperlukan untuk mengamankan *economic gains from outward FDI promotion*.

Bagi negara-negara yang melihat bahwa OFDI adalah jalan raya untuk mengakses pasar, modal, teknologi dan pengetahuan, upaya rintisan dapat mulai dari kecil dan *proceed on an incremental basis*. Langkah pertama yang umum adalah untuk membongkar hambatan buatan untuk tipe investasi tersebut termasuk *me-relaxing* kontrol dan pembatasan atas OFDI. Rangkaian langkah

mempromosikan dapat melibatkan peningkatan *provision of information, match-making and related service*. Beberapa negara juga memperkenalkan tipe tertentu dari insentif dan lingkup penjaminan.²⁰⁸

Bagi Pemerintah masing-masing, OFDI negaranya dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan *capital inflow*, meningkatkan ekspor, menjamin kontinuitas pasokan bahan baku dan energi (dengan menguasai sumber impor), menyeimbangkan neraca perdagangan bilateral, menyetatkan BUMN atau industri yang memperoleh *prevelese* didalam negeri, serta membuka kesempatan kerja bermartabat bagi warga negaranya sebagai ekspatriat di luar negeri. Disamping itu, dunia usaha negara yang bersangkutan dapat lebih memiliki daya kompetitif.

China telah mengadopsi strategi “*going global*” untuk meningkatkan investasi diluar negeri; PM India telah menegaskan bahwa pemerintahannya akan mendorong perusahaan India untuk “*go global*”; dan pemerintah Brazil dalam tahun 2003 menyusun target bagi negara untuk memiliki 10 perusahaan transnasional yang sesungguhnya pada saat presiden Lula mengakhiri masa jabatannya.

Mengingat bahwa peran pemerintah selama ini amat besar dalam membentuk integrasi ASEAN, Pemerintah negara-negara ASEAN-5 harus meningkatkan peranannya dalam mendorong integrasi ekonomi di kawasan ASEAN melalui berbagai kebijakan.

Penulis melihat bahwa revitalisasi peran aktor negara, dengan segenap instrumen politik ekonomi yang dimilikinya dapat mendorong peningkatan investasi intra-ASEAN. Perlu revitalisasi peran Pemerintah negara-negara ASEAN, khususnya ASEAN-5 secara individual dalam memajukan posisi investasi intra-ASEAN. Momentum bagi berperan kembalinya Pemerintah juga dapat muncul setelah muncul krisis finansial global 2008.

Adalah sebuah keniscayaan untuk menciptakan regulasi atas OFDI yang pro aktif dan sesuai dengan agenda kawasan. UNCTAD menyebutkan delapan bentuk dukungan kebijakan yang dapat diberikan pemerintah pada kegiatan OFDI

²⁰⁸ (UNCTAD Investment Brief No.4/2006. For more topic see: World Investment Report 2006 FDI from Developing Countries and Transition Economies: Implications for development : www.unctad.org/wir “Developing Countries are Beginning to Promote Outward FDI”).

negaranya. Yaitu: menghapuskan halangan untuk OFDI; melonggarkan kontrol OFDI; membangun kelembagaan yang mengurus *outward investment*; fasilitas penyediaan informasi peluang usaha di LN; penyediaan fasilitas “*match making*” dengan partner bisnis LN; penyediaan insentif perpajakan; penyediaan insentif finansial; penyediaan insentif asuransi usaha.

Delapan bentuk dukungan kebijakan tersebut juga dapat menjadi acuan untuk kedepan menyusun regulasi di tingkat masing-masing negara ASEAN-5 dalam rangka mendukung sebuah program darurat untuk meningkatkan investasi intra ASEAN secara signifikan dalam jangka waktu tertentu yang dilekatkan dalam mekanisme bilateral.

ASEAN dapat meruskan upaya membentuk regionalisme dengan peran aktor pemerintah yang kuat, melalui dukungan kebijakan OFDI masing-masing negara yang berorientasi ke ASEAN. Tindakan rekayasa yang bersifat non konvensional, *emergency action* dan *crash program* dengan menggunakan delapan faktor diatas dapat dilakukan, setidaknya untuk jangka waktu tertentu, misalnya dalam jangka waktu 10 tahun. Tujuannya, untuk meningkatkan angka investasi intra ASEAN yang masih dibawah 20% saat ini, untuk setidaknya mencapai angka minimal 30% dalam 10 tahun kedepan.

Dengan asumsi bahwa negara memiliki kemampuan memengaruhi pergerakan OFDI negaranya, maka jika benar terdapat orientasi politik pada ASEAN, harusnya OFDI dari negara-negara ASEAN akan “diarahkan” atau “diprioritaskan” untuk menuju pada sesama negara ASEAN.

Kebijakan OFDI pemerintah negara-negara ASEAN-5 untuk memprioritaskan kawasan ASEAN mencerminkan wujud dukungan *political will* terhadap institusi ASEAN yang lebih nyata dan kuat. Sebagai catatan, penggunaan instrumen negara untuk “menggiring” OFDI supaya menuju target tertentu tak melanggar perjanjian, konvensi internasional manapun.

Berdasarkan uraian di berbagai bagian penulisan ini, sebaiknya upaya peningkatan investasi intra-ASEAN bertumpu pada upaya negara, antara lain sebagaimana diuraikan di Bab 4 adalah lewat pengadaan fasilitas bisnis dan pembiayaan bagi korporasi negara masing-masing untuk berinvestasi di negara

ASEAN lainnya. Juga dapat dibentuk konsorsium perusahaan tiap negara yang khusus mengemban misi melakukan investasi intra-ASEAN.

